

لبنان:
التجربة الدستورية في ظل نظام الزعماء

وسام اللحام

تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢١

لبنان:

التجربة الدستورية في ظل نظام الزعماء

يعيش لبنان منذ ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩ أزمة سياسية غير مسبوقة لناحية تداعياتها الاقتصادية، وتهديدها حريات المواطنين وحقوقهم الاجتماعية. وترافق ذلك مع عجز شبه كامل أصاب مؤسسات الدولة التي فشلت في ايجاد حلول ديمقراطية تؤدي إلى الخروج من هذه الأزمة عبر الاحتكام إلى آليات دستورية واضحة، لا بل ساهم أحيانا النص الدستوري نفسه في مفاقمة النزاع السياسي المستعر بين أركان السلطة الحاكمة.

ولا شك أن "وثيقة الوفاق الوطني" (أو ما يعرف بإتفاق الطائف) التي جرى على أساسها تعديل الدستور اللبناني سنة ١٩٩٠، احتوت على مجموعة من الأحكام يُشار اليها عادة بوصفها "إصلاحات"، علما أن هذا التوصيف يفتقر إلى الدقة كونه يخفي المرامي السياسية لتلك التعديلات التي جاءت في ظروف حرب داخلية وتقاطعات إقليمية ودولية حتمت تكريس التوازن السياسي الجديد في نصوص دستورية. لذلك كان من الأفضل التمييز بين نوعين من التعديلات التي أقرها اتفاق الطائف:

- الإصلاحات القانونية الفعلية وهي التي هدفت إلى تعزيز حقوق المواطنين وحماية حرياتهم الأساسية عبر إيجاد مؤسسات تضمن احترام هذه الحقوق والحريات. ولعل أهم اصلاح تم في هذا المجال هو إنشاء المجلس الدستوري الذي أدخل لأول مرة الرقابة الدستورية على القوانين، كما أن إضافة مقدمة إلى الدستور تعلن صراحة التزام لبنان بالاعلان العالمي لحقوق الانسان على أن تجسد الدولة هذه المبادئ في جميع المجالات دون استثناء.

- التعديلات الدستورية التي لا يمكن فهمها إلا من خلال الطبيعة الطائفية للنظام السياسي اللبناني إذ لم يكن هدفها تفعيل عمل مؤسسات الدولة أو تأمين حماية أكبر لحريات المواطنين وحقوقهم. بل أرادت هذه التعديلات إعادة توزيع صلاحيات المرجعيات الدستورية من منطلقات طائفية بغية تعزيز الطبيعة التوافقية للنظام اللبناني، وتأمين أكبر مقدار ممكن من المشاركة في عملية صنع القرار. من هنا نفهم نقل السلطة التنفيذية من يد رئيس الجمهورية الماروني إلى مجلس الوزراء المختلط طائفيا. وكذلك توسيع صلاحيات رئيس مجلس الوزراء السني وجعل مدة ولاية رئيس مجلس

النواب الشيعي تمتد طوال ولاية البرلمان بينما كانت قبل ١٩٩٠ تقتصر على سنة واحدة قابلة للتجديد.

جراء ما تقدم، سنحاول في هذه الورقة البحثية دراسة ليس الخلل في بعض أحكام الدستور اللبناني فحسب لكن أيضا كيف تمكن أركان النظام السياسي من استغلال هذا الخلل للحفاظ على مصالحهم عبر تعطيل المؤسسات الدستورية وتحويلها إلى وسيلة لتعزيز نفوذ "الأحزاب" المهيمنة على الدولة. لذلك سنستعرض في القسم الأول العثرات التي واجهها المجلس الدستوري وأدت أكثر من مرة إلى فقدانه دوره الرقابي، بينما نخصص القسم الثاني لتحليل الأسباب التي جعلت النص الدستوري يفشل في الحفاظ على العمل السليم والمنتظم لمؤسسات الدولة، وكيف استفاد مختلف أركان النظام من هذا الواقع.

ولا بد لنا قبل الولوج في موضوعنا من ملاحظة تمهيدية تتعلق بما نعنيه عندما نتكلم عن النظام السياسي في لبنان. فهذه الورقة البحثية تعتبر أن فهم الطبيعة الفعلية للنظام السياسي اللبناني لا يمكن أن تقتصر على درس الأطر الشكلية القانونية التي يحددها الدستور. فمن خلال مراجعة أحكام الدستور اللبناني كما أقر سنة ١٩٢٦ يتبين لنا أنه يتبنى مبادئ النظام البرلماني التقليدي القائم على الفصل المرن بين السلطات، أي وجود حكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان مع تمتعها بالمقابل ضمن شروط معينة بحق حل مجلس النواب. وقد حافظ الدستور نظريا على شكله البرلماني مع تعديلات ١٩٩٠ لكن جرى تعزيز طبيعته التوافقية عبر تكريس مبدأ التمثيل الطائفي في مجلس النواب (المادة ٢٤) وتحويل السلطة التنفيذية إلى هيئة جماعية هي مجلس الوزراء الذي لا يمكنه الاجتماع إلا في حال توافر نصاب معين (الثلثان) على أن يتخذ قراراته أيضا وفقا لأغلبيات مختلفة تشرحها المادة ٦٥ من الدستور.

لكن النظام السياسي الفعلي القائم في لبنان، أي الطريقة الحقيقية التي تتم بها إدارة مؤسسات الدولة وتوزيع ثروات هذه الأخيرة وخدماتها، هو نظام الزعماء القائم على التحاصص والزبائنية. وقد تمكن معظم هؤلاء الزعماء من بناء سلطتهم خلال الحرب الأهلية (١٩٧٥–١٩٩٠) بوصفهم أمراء للمليشيات التي فرضت نفسها بقوة السلاح وارتباطاتها الخارجية، ومن ثم سيطروا على مؤسسات الدولة ضمن ترتيب دولي–اقليمي قضى للمفارقة بمنح نظام ديكتاتوري (نظام حافظ الأسد في سوريا) مهمة الاشراف على إعادة الحياة الديمقراطية إلى لبنان. لذلك، لا يمكن فهم تطور الحياة الدستورية في لبنان، لا سيما بعد ٢٠٠٥، إلا عبر تحليل طريقة عمل نظام الزعماء، وتطويعه للمنطق الدستوري خدمة لأهدافه السلطوية.

القسم الأول: المجلس الدستوري ضحية اعتباطية القرار السياسي.

يمكننا القول إن أبرز اصلاح حقيقي أدخلته "وثيقة الوفاق الوطني" إلى الدستور كان انشاء مجلس دستوري يتولى الرقابة على دستورية القوانين التي تقرها السلطة التشريعية. فدولة القانون هي تلك التي تحترم فيها فعليا هرمية النصوص، بحيث تتقيد جميع السلطات باحترام النصوص القانونية. ولا شك أن أهم هذه النصوص هو الدستور نفسه الذي يشكل القاعدة التي تحدد حقوق المواطنين الأساسية وتضمن الحريات العامة، وتنص على اختصاصات السلطات العامة. ولما كان الخطر الأكبر الذي يتهدد الدستور مصدره السلطة التشريعية، كان لا بد من إخضاع القوانين إلى رقابة جهة مستقلة تحرص دائما على تقيد المشترع بجميع المبادئ التي تعتبر جزءا من الكتلة الدستورية، ما يضمن نظريا احترام سمو الدستور بشكل دائم. فالقانون لم يعد يعبر عن الإرادة العامة إلا إذا كان متوافقا مع الأحكام الدستورية وفقا لما أعلنه المجلس الدستوري الفرنسي في قرار[1] شهير له.

فقد نصت المادة ١٩ الجديدة من الدستور على التالي: " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني. تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون".

من الملاحظ أن هذه المادة لم تحدد عدد أعضاء المجلس الدستوري ولا **طريقة** تعيينهم أو حتى مدة ولايتهم، تاركة ذلك لتقدير مجلس النواب، الأمر الذي يمنح الأخير حرية واسعة في التحكم بعمل المجلس. وبالفعل بعد تأخير ملحوظ صدر القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤ تموز ١٩٩٣ (إنشاء المجلس الدستوري) الذي حدد تركيبة المجلس وطريقة عمله، فنص على أن المجلس الدستوري هو "هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية" على أن يتألف من عشرة أعضاء يعين مجلس النواب نصفهم بالانتخاب، بينما يعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة.

وقد تأخرت السلطات السياسية المختصة بتعيين أعضاء أول هيئة للمجلس الدستوري إذ

١ - Décision 85-197 DC - 23 août 1985

لم يباشر الأعضاء الجدد مهماتهم إلا في ١٥ نيسان ١٩٩٤ ما يعني أن جميع القوانين التي صدرت قبل هذا التاريخ لم تعد قابلة للطعن كون المادة ١٩ من قانون انشاء المجلس الدستوري فرضت تقديم الطعن ضمن مهلة خمسة عشر يوما تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية.

كما تجدر الإشارة إلى أن مدة ولاية الأعضاء ست سنوات غير قابلة للتجديد أو الاختصار، على أن تنتهي استثنائيا ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس الدستوري بعد ثلاث سنوات من خلال اجراء قرعة تحدد الأعضاء الذين ستسقط عضويتهم. وهكذا يكون القانون الذي يرعى عمل المجلس الدستوري قد تبنى مبدأ التجديد الجزئي لأعضاء المجلس المعمول به في فرنسا أيضا . والهدف من هذا الإجراء هو منع السلطة السياسية التي تتولى مقاليد الحكم من السيطرة المطلقة على المجلس الدستوري بحيث تعمد إلى تعيين كل الأعضاء دفعة واحدة، ما قد يؤدي إلى حدوث تحولات جذرية في اجتهادات المجلس وتبدل هذه الاجتهادات مع كل غالبية سياسية تسنح لها الظروف لاحتكار تعيين الأعضاء.

وبالفعل سيواجه المجلس الدستوري لا سيما بعد ٢٠٠٥ تحديات[٢] كبيرة ستؤدي إلى التشكيك في استقلاليته ومصداقية قراراته. وسيتجلى ذلك في تعطيل عمل المجلس لأسباب سياسية، عبر التحكم بتعيين أعضائه، أو عبر تبني "مواقف دستورية" تؤدي في نهاية المطاف إلى فقدان المجلس دوره الحقيقي.

أولا: التعطيل المتعمد للمجلس الدستوري

لا شك أن أول أزمة كبرى واجهها المجلس الدستوري كانت سنة ٢٠٠٣ عندما امتنعت السلطة السياسية عن تعيين خمسة أعضاء جدد بدل الذين انتهت ولايتهم. وعلى الرغم من أن المادة الرابعة من القانون ٢٤٣ تاريخ ٧ آب ٢٠٠٠ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) تنص صراحة على استمرار الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم الى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم القسم، فإن ذلك أدى إلى النيل من مكانة المجلس الدستوري الذي بات من السهل التشكيك في قراراته.

وبعد الانتخابات النيابية التي أُجريت سنة ٢٠٠٥ وأدت إلى وصول غالبية جديدة إلى مجلس النواب، قامت حملة سياسية استهدفت أعضاء المجلس الدستوري الذين شككت أحزاب

٢ – تجدر الاشارة إلى أن المجلس الدستوري الأول الذي عرفه لبنان اتخذ مجموعة مهمة من القرارات الرصينة من ناحية التحليل القانوني والجريئة في مواجهة السلطة السياسية، فأبطل العديد من القوانين التي تخالف الدستور وتمس بحقوق المواطنين ولا تحترم المبادئ الديمقراطية، كقانون الانتخابات سنة ١٩٩٦ لخرقه مبدأ المساواة وقانون تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية سنة ١٩٩٧ لمخالفته مبدأ دورية الانتخابات، وقانون سرية المخابرات سنة ١٩٩٩ الذي ينتهك حريات المواطنين كونه يجيز التنصت بقرار إداري.

السلطة في حيادهم معتبرة انهم من مخلفات الحقبة السورية وان ولايتهم المنتهية تحتم توقفهم عن ممارسة مهماتهم، لا سيما ان هذا المجلس كان من المفترض أن ينظر في الطعون الانتخابية ضد النواب الذين فازوا بالانتخابات. وبغياب التوافق بين الزعماء على تعيين الأعضاء الجدد عمد مجلس النواب وفي أول جلسة تشريعية عقدها إلى إقرار قانون نص على تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكماله (القانون رقم ٦٧٩ في ١٩ تموز ٢٠٠٥). وللمفارقة تقدم عشرة نواب بمراجعة الى المجلس الدستوري نفسه طالبين فيها إبطال القانون موضوع البحث. وبالفعل، أبطل المجلس الدستوري في ٦ آب ٢٠٠٥ القانون رقم ٦٧٩ ''إبطالاً كلياً لمخالفته أحكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرسة فيه أو المعتمدة من ضمن الكتلة الدستورية''، كمبدأ فصل السلطات وتوازنها واستمراريتها. نتيجة لهذا القرار، انهالت الانتقادات على المجلس الدستوري من أحزاب السلطة، فقرر الأعضاء المنتهية ولايتهم التوقف عن متابعة أعمالهم وتعليق مشاركتهم في جلسات المجلس ما أفقده نصابه وقدرته على اتخاذ القرارات، فتعطل المجلس الدستوري ودخل في غيبوبة طويلة.

عاشت البلاد في ظل غياب كامل للمجلس الدستوري امتد من شهر آب ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٩/٦/٥ عندما جرى التوافق بين الأحزاب الحاكمة على تعيين هيئة جديدة كاملة للمجلس الدستوري تحضيرا للانتخابات النيابية الجديدة التي قرر الزعماء المضي بها عقب اتفاق الدوحة في ٢١ أيار ٢٠٠٨. وفور تسلمهم مهماتهم، نظم الأعضاء الجدد محاضر وفقا لما تفرضه أحكام المادة ٣٧ من النظام الداخلي بالطعون العالقة أمام المجلس الدستوري والتي لم يتم بتّها في ظل فترة الاستنكاف بسبب إنقضاء المهل وأعلن التالي: '' وبما انه، ولئن كان النصاب مفقودا في المجلس الدستوري بتاريخ تقديم المراجعة الراهنة بفعل توقف خمسة من أعضائه المنتهية ولايتهم عن العمل بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٨ إلا انه كان على هؤلاء الاعضاء الاستمرار في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين (...) وبما أنه يبنى على ذلك أن المجلس كان قائما وكان بوسعه إتمام العمل المنوط به وبالتالي النظر في المراجعة المقدمة اليه ضمن المهل المسقطة والمحددة'' (محضر رقم ٤ تاريخ ٢٠٠٩/٧/٨).

وهكذا يتبين لنا أن جميع الطعون في الانتخابات النيابية التي أُجريت سنة ٢٠٠٥، وكذلك المراجعات ضد القوانين التي صدرت خلال تعطيل المجلس الدستوري لم يتم بتّها، ما يعني أن السلطة السياسية تمكنت من الافلات من رقابة المجلس الدستوري طوال أربع سنوات، وهو ما يشكل انتهاكا فاضحا للمنطق الدستوري السليم، ويضعف الحماية التي من المفترض أن توفرها رقابة المجلس الدستوري لحقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية.

ثانيا: ضرب استقلالية المجلس الدستوري

شهد المجلس الدستوري الذي تم تعيين كامل أعضائه سنة ٢٠٠٩ على حدثين خطيرين كانت نتيجتهما التشكيك بمصداقيته ومدى استقلاليته الفعلية عن نظام الزعماء.

الحدث الأول يتعلق بالمجلس الدستوري نفسه الذي رفض تطبيق القانون المتعلق به. فقد رأينا أن لبنان تبنى مبدأ التجديد الجزئي لأعضاء المجلس الدستوري بحيث تسقط عضوية نصف الأعضاء الجدد بعد ثلاث سنوات من مباشرتهم مهماتهم. فبعد حالة الفراغ التي عرفها المجلس بين ٢٠٠٥ و٢٠٠٩ وانتهاء ولاية جميع الأعضاء كان لا بد من إعادة تكوين المجلس وذلك بتعيين عشرة أعضاء جدد لمدة ست سنوات دفعة واحدة، على أن تنتهي ولاية خمسة منهم بشكل استثنائي بعد ثلاث سنوات بالقرعة وفقا للمادة الرابعة[٣] الجديدة من القانون رقم ٤٣ تاريخ ٢٠٠٦/٦/٩.

وبالفعل تم انتقاء الأعضاء الجدد (بالانتخاب أو بالتعيين) على أساس المادة الرابعة من القانون رقم ٤٣ . لذلك، كان من المفترض إجراء القرعة لتحديد الأعضاء الخمسة الذين ستنتهي ولايتهم في أيار ٢٠١٢ لكن المجلس الدستوري لم يحترم هذا الموجب القانوني على اعتبار أن أحزاب السلطة المختلفة تجري مشاورات من أجل التصويت على قانون بإلغاء ضرورة إجراء القرعة. وهكذا رفض المجلس الدستوري عمدا تطبيق المادة الرابعة من القانون رقم ٤٣ بانتظار القانون الذي سيقره مجلس النواب في المستقبل، مشرعا الباب واسعا لانتقاد تصرفه الذي يؤدي عمليا إلى ارتهان أعضائه لمشيئة الذين يتحكمون بالقرار السياسي في البلاد.

وسيطول انتظار أعضاء المجلس الدستوري إذ سيستمر هؤلاء بخرقهم للمادة الرابعة التي تفرض عليهم إجراء القرعة كون القانون[٤] الذي يلغي هذه الأخيرة لن يبصر النور وينشر في الجريدة الرسمية إلا في ٢٥ تشرين الأول ٢٠١٢، أي بعد خمسة أشهر من الموعد القانوني الملزم لإجراء القرعة.

وإلغاء القرعة بهذه الطريقة هو في الحقيقة تمديد مبطن لولاية نصف الأعضاء ما يخالف

---

٣ ”تنتهي ولاية نصف أعضاء هيئة المجلس الدستوري المعينة بعد صدور هذا القانون، بعد ثلاث سنوات من تاريخ قسم اليمين لجميع أعضاء المجلس الدستوري، ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة ويعين خمسة أعضاء بدلا عنهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الأعضاء الذين سقطت عضويتهم بالقرعة وفقا لأصول التعيين المنصوص عليها في القانون“.

٤ قانون رقم ٢٤٢ تاريخ ٢٢ تشرين الأول ٢٠١٢.

مبدأ عدم التجديد لأعضاء المجلس الدستوري من أجل تحصينهم خلال ولايتهم صون استقلالهم. فقد نصت المادة الرابعة المعدلة من القانون رقم ٢٥٠ (إنشاء المجلس الدستوري) على التالي: ''مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري ست سنوات غير قابلة للتجديد ولا يجوز اختصار مدة ولاية أي منهم''. والهدف الواضح من هذه المادة هو ضمان استقلالية المجلس الدستوري، كون اختصار الولاية هو نوع من أنواع العقاب الذي تنزله السلطة السياسية بحق عضو ما إذا لم تعجبها مواقفه. كذلك الأمر بالنسبة لتمديد الولاية كون هذا الأمر قد يعد مكافأة على تصرف ما، وعربون رضى السلطة السياسية عن القرارات التي يتخذها المجلس الدستوري.

الحدث الثاني الذي أدى إلى فقدان المجلس الدستوري مصداقيته وتعريته أمام الرأي العام حصل مع القانون رقم ٢٤٦ الصادر في ٣١ أيار ٢٠١٣ والذي مدد ولاية مجلس النواب إلى ٢٠ تشرين الثاني ٢٠١٤. فبسبب الانقسام السياسي الذي كان سائدا حينها حول تشكيل حكومة تضم مختلف أحزاب النظام، لم تكن السلطة السياسية مستعدة لاجراء انتخابات نيابية ضمن المهل الدستورية، لذلك قررت تمديد ولاية مجلس النواب بحجة الظروف الاستثنائية التي يمر بها لبنان.

لكن رئيس الجمهورية حينها ميشال سليمان الذي للمفارقة أصدر القانون بدل إعادته إلى مجلس النواب، تقدم بمراجعة أمام المجلس الدستوري بهدف إبطال قانون التمديد. وبالفعل اجتمع المجلس الدستوري أكثر من مرة للمذاكرة في القرار الواجب اتخاذه، لكن عندما شاع خبر أن المجلس يتجه لقبول المراجعة وإبطال قانون التمديد تم الضغط على ثلاثة أعضاء[٥] يدينون بالولاء لرئيس حركة أمل نبيه بري ولرئيس الحزب التقدمي الاشتراكي وليد جنبلاط من أجل مقاطعة الاجتماع ما يؤدي عمليا إلى فقدان النصاب[٦] وتعطيل المجلس. وهكذا فشل المجلس الدستوري في الاجتماع لاتخاذ القرار المناسب ضمن المهل[٧] القانونية رغم دعوته من قبل رئيسه أربع مرات متتالية ما أدى إلى نفاذ

٥ – أحمد تقي الدين، سهيل عبد الصمد ومحمد بسام مرتضى

٦ – نصت الفقرة الثالثة من المادة ١١ من قانون انشاء المجلس الدستوري على التالي: ''ولا يعتبر المجلس منعقدا بصورة اصولية الا بحضور ثمانية اعضاء على الاقل''.

٧ – نصت الفقرة الثانية من المادة ٣٧ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧ آب ٢٠٠٠ (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) على التالي: ''اذا لم يصدر القرار ضمن المهلة القانونية، يكون النص ساري المفعول وينظم محضر بالوقائع، ويبلغ رئيس المجلس المراجع المختصة عدم توصل المجلس الى قرار''.

قانون التمديد وبرهن على ارتهان أعضاء المجلس الدستوري لمشيئة الزعماء[8].

ثالثا: تخلي المجلس الدستوري عن دوره

انتهت ولاية أعضاء المجلس الدستوري في ٢٠١٤ لكن السلطة السياسية لم تعين الأعضاء الجدد إلا في نهاية ٢٠١٩ بعد جولة من التحاصص[9] الطائفي لتوزيع الأعضاء على الزعماء. وقد أصدرت الهيئة الجديدة للمجلس الدستوري قرارها الأول بتاريخ ١٢ أيلول ٢٠١٩ (رقم ٢٠١٩/٤) في الطعن المقدم ضد قانون الموازنة الذي احتوى على نقطة يمكن اعتبارها بمثابة خضوع كامل للمجلس الدستوري للقرار السياسي وتخليه عن دوره الرقابي.

فقد أثارت المادة ٨٠ من الموازنة، التي تتعلق بحفظ حق الناجحين بتعيينهم في الوظائف المناسبة، جدلا سياسيا واسعا بسبب اعتبار البعض انها "غير ميثاقية" كونها لا تحترم المناصفة بين المسيحيين والمسلمين وتخل بالتوازن الطائفي. وأعلن المجلس الدستوري في موقف شديد الاستغراب انه قرر عدم التصدي لدستورية هذه المادة، أي انه استنكف عمدا عن النظر فيها كون رئيس الجمهورية قرر إرسال رسالة إلى المجلس الدستوري يطلب فيها تفسير المادة ٩٥ من الدستور التي تتعلق بالتمثيل الطائفي في وظائف الدولة، ما يعني فعليا أن المجلس الدستوري امتنع عن اتخاذ قرار بخصوص المادة ٨٠ من الموازنة لأن المجلس النيابي "أصبح واضعا يده على الموضوع".

يشكل موقف المجلس الدستوري هذا دون أية مبالغة انتحارا قانونيا مكتمل الأوصاف كونه يؤدي بكل بساطة إلى رفع يد المجلس الدستوري عن كل موضوع تقرر السلطة السياسية احالته على المجلس النيابي بحجة "تفسير الدستور". ان تداعيات قرار المجلس

٨ – تجدر الاشارة أن مجلس النواب عاد وصوت على قانون في تشرين الثاني ٢٠١٤ من أجل تمديد ولايته مجددا حتى ٢٠ حزيران ٢٠١٧ بذريعة الفراغ في رئاسة الجمهورية والظروف الاستثنائية. وقد تم الطعن بقانون التمديد الجديد لكن المجلس الدستوري رغم اعتباره ان " دورية الانتخابات مبدأ دستوري لا يجوز المس به مطلقا"، وان ربط اجراء الانتخابات بالاتفاق على قانون انتخاب جديد عمل مخالف للدستور، وان الظروف الاستثنائية وان كانت تبرر تأجيل الانتخابات لمدة محدودة "غير انها لا تبرر تمديد ولاية مجلس النواب سنتين وسبعة أشهر"، لكنه في النهاية يقرر بشكل أقرب إلى السوريالية "رد الطعن للحيلولة دون التمادي في حدوث الفراغ في المؤسسات الدستورية" (قرار رقم ٧ تاريخ ٢٨ تشرين الثاني ٢٠١٤).

٩ – مفهوم جديد تم ادخاله تدريجيا بعد ٢٠٠٥ لتبرير التحاصص بين الزعماء باسم "الميثاقية"، أي ضرورة قيام كل زعيم باختيار ممثلين للطائفة التي يدعي تمثيلها في مختلف مؤسسات الدولة بحجة احترام الميثاق الوطني. وبالحقيقة ليست هذه الممارسة إلا تقاسما للنفوذ بين الزعماء إذ هي تجعل من الولاء السياسي للزعيم المعيار الأهم للتوظيف، ما يعني انها تهدف إلى شرعنة الزبائنية وتسييس القضاء والإدارة خدمة لمصالح الزعيم بذريعة التوازن الطائفي.

الدستوري هي خطيرة جدا لأن المجلس يكون قد تنكر لصلاحياته بتفسير الدستور في معرض رقابته على دستورية القوانين كما جاء في قرار سابق له إذ اعتبر صراحة انه "يعود للمجلس أن يفسر الدستور في معرض اعمال رقابته على دستورية نص تشريعي ما لتحديد مدى انطباق هذا النص على أحكام الدستور..." (قرار رقم ٤ تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠١).

ولا تقف نتائج هذا الموقف المستغرب على تحويل المجلس الدستوري إلى مؤسسة رديفة ومستلحقة بالقرار السياسي الذي يستطيع منع المجلس من ممارسة اختصاصه كلما قرر مجلس النواب "وضع يده" على مسألة ما، بل أيضا شكل هذا القرار اعترافا ضمنيا بحق مجلس النواب بتفسير الدستور بغالبية عادية ونصاب عادي ما يهدد بالاطاحة كليا بمبدأ سمو الدستور كونه يُخضع هذا الأخير للتوافقات السياسية المتقلبة وفقا لمصالح الزعماء، مانحا إياهم الصلاحية التي لطالما أرادوها، لا سيما رئيس مجلس النواب، وهي قدرة مجلس النواب على تفسير الدستور دون حسيب أو رقيب[١٠].

وهكذا يكون المجلس الدستوري قد أعلن انسحابه التام من كل قضية تقرر السلطة السياسية احالتها على مجلس النواب، مقراً بأنه لا يحق له تفسير الدستور خلال رقابته لدستورية القوانين بانتظار ما يقرره مجلس النواب، وهذا ما يخالف الأسس النظرية التي وضعها العالم القانوني الكبير "هانس كلسن" الذي اعتبر أن القانون فور اقراره في مجلس النواب يصبح مستقلا عن إرادة المشترع استقلال تاما، ولا يمكن بالتالي العودة إلى نية المشترع من أجل الزام المحاكم بتفسير معين للقانون. فتفسير الدستور في مجلس النواب يتم عبر نقاش عام بين النواب ينتهي بالتوافق على إعطاء النص المختلف عليه أحد المعاني الممكنة، وبالتالي يبقى دون أي قيمة قانونية ملزمة لأن الدستور لم يخول مجلس النواب صلاحية تفسير الدستور، ولم يحدد الآلية التي يصبح فيها هذا التفسير ملزما لمختلف السلطات في الدولة.

١٠ - ومن تجليات هذه القدرة التعسفية في تفسير النص الدستوري هو ادعاء رئيس مجلس النواب وأحزاب السلطة أن محاكمة رئيس الحكومة والوزراء لا يمكن أن تتم إلا بعد اتهامهم من مجلس النواب وفقا لأحكام المادة ٧٠ من الدستور، بينما كان قاضي التحقيق في قضية تفجير مرفأ بيروت قد سبق أن أعلن أن القضاء العادي هو المخول محاكمة هؤلاء، ما يعني أن موقف رئيس مجلس النواب هو مناورة هدفها الهروب من المحاسبة القضائية ويعتبر خرقا فاضحا لمبدأ الفصل بين السلطات.

القسم الثاني: أحكام دستورية في خدمة نظام الزعماء

برهنت التجربة الدستورية التي شهدها لبنان منذ نهاية حقبة الهيمنة السورية سنة ٢٠٠٥ على وجود خلل كبير في تأمين العمل المنتظم لمؤسسات الدولة، الأمر الذي انعكس في شغور رئاسة الجمهورية المتكرر، والفترة الطويلة جدا التي باتت تستغرقها عملية تشكيل الحكومات، وما يعني ذلك من وجود حكومات مستقيلة تقوم فقط بتصريف الأعمال الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل مصالح الدولة والمواطنين في انتظار توافق الزعماء على تقاسم جديد للسلطة.

ولا شك أن المقاربة التي تعتبر أن سبب هذا الخلل مرده فقط إلى النصوص الدستورية هي في حقيقة الأمر مقاربة غير كافية لتحديد كنه مشكلة النظام السياسي اللبناني. صحيح أن دستور لبنان في صيغته الحالية الناجمة عن تعديلات ١٩٩٠ يتضمن أحكاما تؤدي إلى عرقلة عمل المؤسسات، لكن الذي يفاقم الأزمات هو وجود سلطة سياسية تستفيد من الخلل في النص الدستوري كي تستخدم الأخير خدمة لمصالحها السلطوية.

كان المفكر الفرنسي الشهير "بنجمان كونستان" قد شرح هذه الجدلية بين النص السيئ الذي لا يمكن تعديله والحاكم السيئ، معتبرا أن وجود دستور سيئ هو أخطر بكثير من وجود حاكم سيئ لأن الضرر الناجم عن حاكم سيئ هو موقّت وتكفي إزالة الحاكم أو تنويره من أجل تفادي ضرره، بينما الضرر الناجم عن دستور سيئ هو دائم ولا بد من أجل تفادي هذا الضرر من خرق الدستور، أي إرتكاب ضرر آخر يفوق من حيث خطورته الضرر الناجم عن النص نفسه[١١].

فتعديل الدساتير يجب أن يهدف عادة إلى تعزيز حقوق المواطنين، أو تبني آليات تجعل منه أكثر فعالية وتسهّل عملية اتخاذ القرار. لكن تعديلات اتفاق الطائف التي هدفت إلى تبني توزيع جديد للصلاحيات بين المؤسسات الدستورية أدت إلى نتيجة عكسية، بحيث تغيب كليا عن الدستور اللبناني الحالي أي آلية واضحة لإيجاد حل للأزمات

١١ - 'Une constitution vicieuse, lorsqu'elle est immuable, est beaucoup plus funeste, parce que ses défauts sont permanents, se reproduisent toujours et ne peuvent être rectifiés insensiblement ou tacitement par l'expérience. Pour faire disparaître momentanément les inconvénients d'un gouvernement imparfait, il ne faut que déplacer ou éclairer quelques hommes ; pour lutter contre les inconvénients d'une constitution imparfaite, il faut violer cette constitution, c'est-à-dire faire un mal beaucoup plus grand dans ses conséquences à venir que le bien présent que l'on veut atteindre' (Benjamin Constant, Principes de politique, Hachette Littératures, 1997, p. 108).

الدستورية والنزاعات السياسية المحتملة. ولم يقتصر الأمر على فقدان الدستور لأي آلية تؤمن حسم النزاعات السياسية بشكل مؤسساتي يضمن احترام مبادئ دولة القانون، لكن حتى الأحكام الدستورية الواضحة تعرضت للانتهاك المتعمد والمتمادي من جانب أركان النظام السياسي في ظل غياب أي محاسبة فعلية لهم سواء أكانت محاسبة سياسية أمام مجلس النواب أو قضائية. لذلك كان لا بد من استعراض هذه النقاط تباعا.

أولا: غياب الآليات الدستورية لفض النزاع بين المؤسسات

مع تطور المشاركة الشعبية في الانتخابات والحاجة المتزايدة إلى سلطة تستطيع اتخاذ قرارات سريعة من أجل مواكبة الواقع الاقتصادي والاجتماعي في الدول الحديثة، تحول النظام البرلماني من ذلك الذي يقوم على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى نظام يستمر في احترام هذا الفصل نظريا لكنه واقعيا يؤدي إلى تركيز السلطة في يد جهة سياسية واحدة تسيطر في الآن نفسه على الأغلبية البرلمانية وعلى الحكومة.

فالمسؤولية السياسية تستبع وجود حكومة تتمتع بالصلاحيات اللازمة من أجل تنفيذ وعودها الانتخابية. لذلك عندما تنهار الحكومة القائمة وتفشل الأغلبية في تشكيل حكومة جديدة ضمن مهلة معقولة يتم حل البرلمان ليس من أجل معاقبة السلطة التشريعية أو لتعزيز السلطة التنفيذية بل من أجل اجراء انتخابات نيابية جديدة تنبثق منها أغلبية واضحة تسمح مجددا بتأليف حكومة فاعلة ومسؤولة.

إن حل مجلس النواب لم يعد مجرد اجراء دستوري هدفه تأمين التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بل هو أصبح أساسا وسيلة ديمقراطية من أجل حسم النزاع السياسي عبر العودة إلى الشعب صاحب السيادة. فحل مجلس النواب هو إقرار النظام السياسي بأن الشعب هو صاحب السيادة الفعلي الذي يتوجب عليه قول الكلمة الفصل في الأزمات الوطنية الكبرى.

وإذا كان حل مجلس النواب قبل ١٩٩٠ متاحا من الناحية الدستورية كونه كان يتطلب فقط صدور مرسوم معلل عن رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء، فإن ذلك بات شبه مستحيل بعد تعديلات اتفاق الطائف كون الشروط التي أضيفت من أجل التمكن

من حل مجلس النواب هي شديدة الصعوبة، لا بل من النادر جدا أن تتحقق. فكما هو معلوم لم يعد من الممكن حل مجلس النواب إلا في الحالات التالية:

- اذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر (المادة ٦٥)

- في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل (المادة ٦٥).

- إذا أصرّ مجلس النواب على تعديل الدستور بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع أعضائه رغم رفض الحكومة لهذا التعديل (المادة ٧٧).

وهكذا يتضح لنا ان تحقق هذه الحالات هو صعب جدا إذ يمكن لمجلس النواب ان يجتمع في جلسة واحدة فقط ومن ثم يغيب طوال العقد العادي أو الاستثنائي، أو يمكنه أن يرد كامل الموازنة باستثناء مادة وحيدة ما يؤدي إلى منع الحكومة من اتخاذ قرار الحل، كما أن الآلية المحددة في المادة ٧٧ معقدة جدا وتستغرق وقتا طويلا ولم يتم اللجوء اليها منذ ١٩٢٦ وحتى اليوم.

مسألة أخرى تعكس الطبيعة التعطيلية للدستور اللبناني تتعلق بغياب أي مهلة من أجل تشكيل الحكومة. فمنذ ٢٠٠٥ تاريخ نهاية الوصاية السورية على لبنان التي كانت تقوم بالتحكيم بين "الزعماء" عندما يختلفون على تحاصص ثروات الدولة ومقدراتها، بات مجلس الوزراء هو المكان الأبرز الذي يتجسد فيه التوازن السياسي بين أركان النظام، وصراع كل واحد منهم من أجل الهيمنة على أكبر عدد ممكن من إدارات الدولة ومرافقها. لذلك باتت عملية تشكيل الحكومة تمتد أشهراً طويلة من أجل تأمين توافق الزعماء على توزيع المقاعد الوزارية دون وجود أي آلية دستورية تسمح بالخروج من حالة الشلل التي تصيب السلطة التنفيذية بسبب وجود حكومة مستقيلة تقوم فقط بتصريف الأعمال.

وعادة تفرض الدساتير في هذه الحالات ضرورة حل البرلمان واجراء انتخابات نيابية جديدة من أجل الخروج من الأزمة وتشكيل حكومة جديدة. لكن هذا الحل ليس فقط غير متوافر في لبنان كما رأينا، بل إن الدستور لا ينص على أي آلية أخرى تسمح بإيجاد المخارج المؤسساتية لمسألة تشكيل الحكومة الجديدة. فالفقرة الرابعة من المادة ٥٣ من الدستور تنص على أن رئيس الجمهورية "يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة" ما يعني أن الحكومة لا يمكن أن تبصر النور دون موافقة كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. وهكذا يظهر التناقض في الدستور اللبناني جليا، كونه يفرض على رئيس الجمهورية

اجراء استشارات نيابية ملزمة لتسمية رئيس الحكومة المكلف، أي انه يرغمه من جهة على تسمية من تختاره الأكثرية النيابية حتى لو كان لا يوافق عليه، لكن الدستور أيضا من جهة ثانية يفرض حصول توافق بين رئيسي الجمهورية والحكومة المكلف من أجل تشكيل الحكومة دون تحديد أي آلية لفض النزاع الذي قد يندلع بينهما، إذ ان المخرج الوحيد المتوفر حاليا هو اعتذار الرئيس المكلف عن مهمته ما يفتح الباب لإجراء استشارات نيابية جديدة تؤدي إلى تكليف شخصية أخرى لتشكيل الحكومة علما أن لا شيء يمنع حتى من إعادة التسمية الشخصية نفسها التي اعتذرت.

وقد أقر مجلس النواب بهذا العجز الدستوري المستحكم عندما صوت في ٢٢ أيار ٢٠٢١ على موقف رد به على رسالة لرئيس الجمهورية ميشال عون عرض فيها مشكلة تشكيل الحكومة والعقبات التي تعترضه للتوصل إلى اتفاق مع رئيس الحكومة المكلف سعد الدين الحريري. وقد أعلن مجلس النواب في رده التالي: ”استنادا الى النص الدستوري حول أصول تكليف رئيس لتشكيل الحكومة وطريقة التشكيل وفق المادة ٥٣ من الدستور، ولما لم يرد أي نص دستوري اخر حول مسار هذا التكليف واتخاذ موقف منه (...) وباعتبار ان أي موقف يطال هذا التكليف وحدوده يتطلب تعديلا دستوريا ولسنا الان بصدده...“ ما يعني أن مجلس النواب يعترف صراحة انه لا يستطيع دستوريا أن يقدم أي حل دستوري لحالة عدم التوافق التي قد تنشب بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف.

ويذهب البعض إلى الاعتقاد أن هذا الخلل سببه ثغرة دستورية يمكن تداركها عبر وضع مهلة يتوجب خلالها على رئيس الحكومة المكلف انجاز تشكيل الحكومة، أو يتم سحب التكليف منه بعد انقضاء هذه المهلة. لكن هذا التصور يفتقر إلى الدقة كون الثغرة الدستورية إذا وجدت تكون غير مقصودة بحيث يتم اكتشافها عبر الممارسة، بينما عدم وجود مهلة لتشكيل الحكومة في لبنان هو قرار متعمد لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يعتبر مجرد ثغرة بريئة في النص الدستوري. فخلال مداولات اتفاق الطائف جرى طرح فكرة منح الرئيس المكلف فترة شهر لتشكيل الحكومة لكن ذلك جرى استبعاده لاعتبارات تتعلق بالتوازن الطائفي كون المهلة ستسمح لرئيس الجمهورية الماروني بالتحكم برئيس الحكومة المكلف الذي قد يخسر موقعه إذا لم يرضخ لرغبة رئيس الجمهورية خلال مهلة الشهر. وقد اعتبر الرئيس صائب سلام ”أن تحديد المدة كي يتمكن الرئيس المكلف من تأليف وزارته يلحق الغبن بالطائفة السنية“[١٢] ما أدى إلى بقاء النص الدستوري حول هذه المسألة على حاله.

١٢ - بشارة منسى، الدستور اللبناني، أحكامه وتفسيرها، ١٩٩٨، ص. ٣٦٣

وهكذا يتبين لنا أن عدم وجود مهلة أو أي آلية دستورية تسمح بإيجاد حل مؤسساتي لتشكيل الحكومة هو قرار سياسي مقصود وليس ثغرة عابرة. فالحل الوحيد المتاح هو تأمين التوافق بين الزعماء[١٣]، الأمر الذي يصب في مصلحتهم ويعزز سطوتهم السياسية. فلا الشعب اللبناني يمكنه أن يتدخل عبر انتخابات نيابية جديدة من أجل حسم النزاع ولا أي نص دستوري يسمح بوضع حد لشلل السلطة التنفيذية المتمادي، وحده توافق الزعماء يسمح بتأمين الحل السحري المنشود.

ثانيا: توافق الزعماء أقوى من الأحكام الدستورية

رأينا كيف ساهم الدستور بتعزيز القدرة التعطيلية لنظام الزعماء الذين جعلوا من توافقهم الدستور الحقيقي للنظام السياسي اللبناني. لكن إرادة الزعماء أثبتت انها أقوى من ''الدستور القانوني'' نفسه حتى لو كانت أحكام هذا الأخير واضحة وضوح الشمس ولا تحتاج لأي تفسير. لذلك سنخصص هذه الفقرة لعرض أبرز المخالفات الدستورية التي اقترفتها السلطة السياسية منذ ٢٠٠٥ حتى اليوم.

من أهم المخالفات الدستورية التي أصبحت ممارسة متكررة في السنوات الأخيرة عدم إقرار الموازنة العامة وفقا لما تفرضه المادة ٨٣ من الدستور. فالموازنة من أهم القوانين التي تسنها المجالس النيابية على الاطلاق، ويظهر ذلك في الأصول الخاصة المتبعة إذ تقوم غالبية دساتير العالم بتحديد شروط أكثر تفصيليةً لاقرار الموازنة مقارنة بالقوانين العادية.

ومن المبادئ الأساسية التي تكرسها المادة ٨٣ مبدأ سنوية الموازنة الذي يعني أن الجباية والانفاق يحتاجان إلى إذن يتم تجديده سنويا، أي أن الموازنة توضع لمدة سنة واحدة، ما يضمن الرقابة الدورية لمجلس النواب على أعمال الحكومة. وقد تم خرق هذه المادة مرارا إذ لم يقم مجلس النواب بإقرار موازنة سنوية منذ ٢٠٠٦ حتى ٢٠١٧ ما يعني أن انفاق المال العام جرى خارج أي رقابة فعلية ودون أي سند دستوري صحيح علاوة على غياب الشفافية في الحسابات العامة والاضطراب الخطير الذي يلحق بمالية الدولة.

لا بل أكثر من ذلك، عندما تم إقرار موازانات سنوية بشكل متأخر اعتبارا من ٢٠١٧ جرى ذلك دون التصويت على قانون قطع الحساب الذي تنص عليه المادة ٨٧ من الدستور. فمجلس النواب لا يستطيع مراقبة الحكومة بشكل فعال إذا لم يعلم كيف تم تنفيذ الموازنة السابقة، وما هي الواردات التي حققتها الخزينة والاعتمادات الفعلية التي تم إنفاقها. لذلك لا

١٣ – وقد استحدث نظام الزعماء ما يعرف بطاولة الحوار وهي هيئة رديفة تضم سياسيين نصبوا أنفسهم ممثلين لطوائفهم بحيث تتم مناقشة مختلف المواضيع وفقا لمنطق التوافق والمحاصصة وتقاسم النفوذ خارج المؤسسات الدستورية الرسمية المخولة البحث في أمور كهذه.

يمكن إقرار موازنة السنة الجديدة قبل إقرار قانون قطع الحساب عن السنة المنصرمة، والذي يعتبر الأداة الأساسية لمراقبة استخدام السلطة التنفيذية للأموال العامة. وقد اعتبر المجلس الدستوري ان غياب قطع الحساب "يؤدي إلى غياب الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه وبالتالي إلى التشكيك في صدقية الموازنة العامة وتنفيذها، كما يؤدي إلى فتح الباب واسعا أمام تفشي الفساد" (قرار رقم ٢ تاريخ ٢٠١٨/٥/١٤).

وهكذا نلاحظ أن السلطة السياسية متمثلة بمختلف المؤسسات الرسمية تخلت عن أحد أهم واجباتها الدستورية. فالنظم البرلمانية نشأت أساسا لتمكين الشعب عبر ممثليه من الموافقة على فرض الضرائب وإنفاق المال العام. لكن نظام الزعماء في لبنان تمكن من تعليق العمل بهذه المواد الدستورية في ظل غياب كامل لأي محاسبة فعلية، فلا مجلس النواب طرح الثقة بالحكومة لعدم ارسالها مشروع الموازنة ضمن المهل الدستورية، ولا هو قام أيضا باتهام رئيس الجمهورية بخرق الدستور عملا بأحكام المادة ٦٠ من الدستور، ولا اتهم رئيس الحكومة أو الوزراء بالإخلال بالواجبات المترتبة عليهم عملا بالمادة ٧٠ من الدستور.

مخالفة أخرى واضحة للدستور تمت عندما تم انتخاب قائد الجيش ميشال سليمان رئيسا للجمهورية في ٢٥ أيار ٢٠٠٨ بخرق مباشر وصريح للفقرة الأخيرة من المادة ٤٩ من الدستور التي تمنع انتخاب موظفي الفئة الأولى وما يعادلها "مدة قيامهم بوظيفتهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظيفتهم أو تاريخ إحالتهم على التقاعد".

وقد جاء هذا الانتخاب تطبيقا لاتفاق الدوحة (٢١ أيار ٢٠٠٨) بعد جولة من المواجهات المسلحة بين المليشيات التابعة للزعماء. وقد نص هذا الاتفاق في فقرته الأولى على التالي: "اتفق الأطراف على أن يدعو رئيس مجلس النواب البرلمان اللبناني إلى الانعقاد طبقاً للقواعد المتبعة خلال ٢٤ ساعة لانتخاب المرشح التوافقي العماد ميشال سليمان رئيساً للجمهورية، علماً بأن هذا هو الأسلوب الأمثل من الناحية الدستورية لانتخاب الرئيس في هذه الظروف الاستثنائية". وهكذا أصبح توافق الزعماء أقوى من الدستور نفسه وباتت إرادتهم المشتركة كفيلة بتعليق مادة من مواد الدستور أيضا بذريعة الظرف الاستثنائي.

مخالفة أخيرة يمكن اعتبارها من الخروق المتمادية تتعلق بالمادة ٤١ من الدستور التي تفرض في حال شغور مقعد نيابي إجراء انتخابات فرعية من أجل انتخاب الخلف خلال شهرين. لكن السلطة السياسية رفضت أكثر من مرة التقيد بهذا الموجب الدستوري لعل أبرزها الكتاب الذي وجهه الأمين العام لمجلس الوزراء إلى وزارة الداخلية بتاريخ ١٠ أيلول ٢٠٢٠ معلما إياها أن رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء أعطيا الموافقة

الاستثنائية لتأجيل الانتخابات الفرعية التي كانت يجب أن تحصل نتيجة شغور مقاعد في مجلس النواب بسبب الاستقالة التي تقدم بها ثمانية نواب عقب جريمة انفجار مرفأ بيروت واعتبرت نافذة في ١٣ آب ٢٠٢٠. وقد تم تبرير هذه المخالفة أيضا بالظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد وحالة الطوارئ التي نتجت في مدينة بيروت بسبب انفجار المرفأ.

لكن خطورة تأجيل الانتخابات الفرعية لا تكمن فقط في الجانب الاعتباطي لذريعة الظروف الاستثنائية، بل هي تتعلق أيضا بمبدأ يتفرع من مبدأ دورية الانتخابات. فدعوة الناخبين للاقتراع بصورة دورية وضمن مدة معقولة هو مبدأ كرسه اجتهاد المجلس الدستوري الذي اعتبر "ان تحديد التاريخ الذي تجري خلاله الإنتخابات، سواء النيابية أو البلدية تدخل في دائرة القانون، ولا يملك المشترع ان يترك للسلطة الإدارية تحديد هذا التاريخ في الوقت الذي تراه ودون الإستناد الى معيار معين وذلك لكي تتسم الإنتخابات بطابع الموضوعية وتكون بمنأى عن سوء استعمال السلطة" (قرار رقم ١ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢).

فإذا كان قانون الانتخابات هو الذي يحدد تاريخ الانتخابات العامة بشكل مسبق، فكم بالحري الانتخابات الفرعية التي يحدد تاريخها الدستور نفسه، ليس فقط من أجل تأمين التمثيل النيابي الدائم لكل المواطنين احتراما لمبدأ المساواة، بل أيضا من أجل منع استنساب السلطة التي تختار اعتباطيا التوقيت الأمثل سياسيا لها بغية ضمان فوزها بالانتخابات. فكما تم تأجيل الانتخابات النيابية العامة أكثر من مرة بين ٢٠١٣ و٢٠١٨ لأنها لم تكن لتحصل في ظروف يوافق عليها الزعماء، كذلك توافق أركان النظام على تعطيل الحياة الديمقراطية ومنع المواطنين من ممارسة حقهم الانتخابي لا سيما أن هذه الانتخابات كانت ستُجرى في جو من السخط العام على السلطة الحاكمة بسبب الانهيار الشامل الذي يعيشه لبنان.

في ضوء ما تقدم، يتبين لنا أن الظروف الاستثنائية كانت دائما الذريعة المثلى التي لجأ اليها نظام الزعماء لتعليق العمل بمختلف مواد الدستور. وهذه حجة لا تستقيم من الناحية القانونية لأن الظرف الاستثنائي الذي يسمح للإدارة باتخاذ تدابير عاجلة وضرورية مخالفة للنص القانوني هو حالة غير متوقعة تنشأ دون ان تكون للإرادة البشرية أي دخل فيها، ما يعني أن نظرية الظروف الاستثنائية لا تعطي مفاعيلها القانونية إلا للفترة التي يستمر فيها فعليا الظرف الاستثنائي. لكن الأوضاع الاستثنائية التي تحججت بها السلطة السياسية من أجل تبرير خرقها للدستور هي في حقيقة الأمر نتائج مباشرة لتصرفاتها، أي أن نظام الزعماء هو المسؤول عن حصول شغور في رئاسة الجمهورية، وهو الذي امتنع عن

التصويت على موازنة سنوية، وهو الذي أدخل لبنان في أزمات اقتصادية واجتماعية بالغة الخطورة، وبالتالي لا يمكنه التذرع بظرف استثنائي هو أوجده من أجل تبرير مخالفته للدستور.

الخاتمة

دستور لبنان الفعلي هو توافق الزعماء الذين يدعون تمثيل الطوائف دون اعتبار لأي منطق دستوري وقانوني. هذا هو دستور لبنان السياسي الذي أبصر النور سنة ١٩٩٢ عندما تسلّم تحالف أمراء الحرب ورجال الأعمال السلطة وسيطروا على مؤسسات الدولة عبر المحاصصة والزبائنية الممنهجة.

يتعايش هذا الدستور السياسي في الظروف العادية مع الدستور القانوني، أي النص الذي يُدرّس اليوم في الجامعات بوصفه دستور لبنان وفقا للتعديلات التي أدخلت عليه سنة ١٩٩٠. وهنا تكمن وظيفة الدستور القانوني الايديولوجية إذ هو يسمح باسباغ شرعية قانونية على سلطة أمر واقع نشأت خلال الحرب الأهلية، وفرضت نفسها بالسلاح والمال وبتبعيتها لجهات خارجية مختلفة.

من هنا نفهم أهمية الأزمة الوجودية الخطيرة التي يعيشها لبنان اليوم، فالأزمات السياسية الكبرى تؤدي إلى انهيار الوظيفة الايديولوجية للدستور القانوني وظهور الدستور السياسي مجردا عاريا دون مواربة بوصفه سلطة أمر واقع قائمة على توازن سياسي فعلي في المجتمع. وكان المفكر الألماني الخلافي ''كارل شميت'' قد صاغ نظرية ''الدستور السياسي'' خلال الأزمة السياسية العميقة التي شهدتها ألمانيا في ثلاثينيات القرن الماضي مع سيطرة الحزب النازي على السلطة . فقد أكد ''شميت'' أن القانون هو مجرد أحكام عامة تخفي في طياتها قرارا سياسيا محددا، وفي الأزمات يتحرر القرار السياسي من القانون ويظهر على حقيقته كسلطة أمر واقع لا تحتاج إلى تبرير. لذلك أطلق ''شميت'' تعريفه الشهير للسيادة بأنها القدرة على الحسم في الظروف الاستثنائية، أي القدرة على اتخاذ القرار حول الطبيعة الحقيقية للنظام السياسي في دولة ما. فالسلطة السيدة هي الارادة السياسية التي يمكنها اتخاذ القرارالشامل حول شكل

الوجود السياسي للدولة ونوعه [١٤].

لقد أنشأ نظام الزعماء "دستوره السياسي" الذي يختفي عادة وراء "الدستور القانوني" في الظروف العادية، لكنه يعود ويظهر في الظرف الاستثنائي كي يفرض نفسه على الدولة والمجتمع بوصفه القرار الأساسي للنظام السياسي اللبناني. هذا الدستور السياسي هو التوازن الهش القائم بين زعماء يهددون دائما بالحرب الأهلية والعنف المسلح إذا شعروا بأن مصالحهم السلطوية مهددة، لذلك يتحول التوافق بينهم إلى الفضيلة الكبرى والهدف الأسمى الذي يتوجب على الدستور وسائر القوانين الرضوخ له.

إن تسخير الجهاز القانوني للدولة اللبنانية من أجل خدمة مصالح الزعماء بذريعة التوازن الطائفي والوحدة الوطنية هو الذي أدى إلى تعطيل الدستور وخرق الضمانات القانونية الأساسية التي تحفظ العمل السليم والديمقراطي للسلطة السياسية. وهو أيضا الذي يبرر وجود ميليشيات مسلحة تنتهك مبدأ احتكار الدولة للعنف الشرعي المنظم، وتحويل السلطة القضائية والإدارة العامة إلى مواقع نفوذ تدين بالولاء لهذا الزعيم أو ذاك دون الاكتراث بالصالح العام. وهو أيضا ما يبرر التعطيل المتبادل للمؤسسات الدستورية عبر تعليق اجتماعات مجلس النواب أو مجلس الوزراء كوسيلة للضغط السياسي أو الإصرار على التحاصص والزبائنية في كل وظائف الدولة خلافا للمادة ٩٥ من الدستور التي تحصر التوزيع الطائفي في وظائف الفئة الأولى.

خلاصة القول، أدت هيمنة نظام الزعماء على مؤسسات الدولة إلى مفاقمة الخلل الموجود أصلا في الدستور اللبناني، لكنها تعمدت أيضا خرق تلك المواد الدستورية الواضحة في ظل تعطيل كامل لدور الجهات الرقابية السياسية والقضائية التي فشلت في وضع حد لهذا الضرب الممنهج لمنطق الدولة. لذلك، لا يكمن الحل فقط في اقتراح حلول تقنية تقضي بتعديل بعض مواد الدستور أو تبني قوانين اصلاحية جديدة كون المشلكة هي بماهيتها سياسية بامتياز تتجسد في تمدد الشبكة الزبائنية للزعماء ليس فقط في كل مرافق الدولة بل أيضا في المجتمع اللبناني الذي جرى تفتيته إلى مجموعات تدين بالولاء لهذا الزعيم أو ذاك، الزعيم الذي يدعي تمثيلها والدفاع عن مصالحها وحمايتها من أطماع سائر الزعماء. وبالتالي، لا يمكن أن يكون الحل للأزمة العميقة التي تضرب لبنان إلا سياسيا عبر تحرير الدستور من نظام الزعماء.

١٤ - 'Le pouvoir constituant est la volonté politique dont le pouvoir ou l'autorité sont en mesure de prendre la décision globale concrète sur le genre et la forme de l'existence politique propre, autrement dit déterminer l'existence de l'unité politique dans son ensemble' (Carl Schmitt, Théorie de la constitution, PUF, 2008, Paris, p. 211-212.).

د. وسام اللحام

عالم سياسي مع التركيز على القانون الدستوري والنظام السياسي ، مؤلف عدد من الدراسات البحثية التي تتناول دور الإسلام والدستورية والقيم المدنية والإصلاح السياسي. حاصل على دكتوراه في العلوم السياسية ويكتب بشكل دوري في القضايا المتعلقة بالممارسات الدستورية اللبنانية.